

Saksnr.:	200302846	Saksnr.:	53
Arkivkode:	671.0	Journ.dato:	26.02.04
Avd.:	SAN	Saksbeh.:	
U.off.:			



**DRAMMEN
KOMMUNE**

Det kgl sosialdepartement
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Vår referanse
04/00975/002/LIFL
Arkivkode
U63
Deres referanse
03/02846
Dato
24.02.2004

ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN M M - HØRINGSSVAR

Drammen formannskap vil 09.03.2004 gi kommentarer til høringsnotatet om endringer i alkoholloven m.v. Protokoll fra formannskapets behandling vil bli ettersendt 10.03.2004. Selv om disse kommentarene gis etter høringsfristen utløp, tillater vi oss å be om at det tas hensyn til kommentarene i det videre lovendringsarbeidet, dersom det er mulig.

Nedenfor gis Drammen kommune v/kommuneadvokatens uttalelse til Sosialdepartementets høringsnotat av 16.12.2003:

Generelle bemerkninger

Til orientering vedlegges Drammen kommunes hørings svar til Næringsdepartementet om endringer i serveringsloven, i forbindelse med høringsrunden tidligere i år.

Dagens bevillingssystem for skjenkesteder omfatter som kjent to bevillinger som bygger på nesten identiske søknader, vandelsvurdering etter nesten identiske regler, innhenting av uttalelser fra samme instanser osv. Det bør være i serveringsbransjens, såvel som i bevillingsmyndighetenes og statlige aktørers interesse å få til en forenkling av bevillingssystemet for servering av mat og/eller drikke i bevertningssteder.

Endringsarbeidet med serveringsloven og alkoholloven som nå pågår, bør kunne danne et utmerket utgangspunkt for samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet og Sosialdepartementet, med sikte på en samordning av bestemmelsene om bevillingsplikt for servering og skjenking. Dette bør kunne skje selv om de to lovene i utgangspunktet hadde noe ulik målsetting. Vandelskravene ble tatt inn i alkoholloven, i erkjennelse av at også økt kriminalitetsutvikling i skjenkebransjen bidrar til å undergrave alkoholovens primære siktemål med bevillingsordningen, nemlig å begrense skadeomfanget av alkoholbruk.

Drammen kommune
Engene 1, 3008 Drammen
Tlf. servicetorg 03008 Faks 32806200
www.drammen.kommune.no
Org. nr. 939 214 895

Vi har følgende kommentarer til de enkelte tema i høringsnotatet:

Kommunal styring, saksbehandling og kontroll

Delegasjon

Drammen kommune gir sin tilslutning til forslaget om å oppheve alkoholloven § 1-12, slik at kommunen selv kan bestemme oppgavefordelingen mellom folkevalgte og administrasjon. Kommunens politiske styring med alkoholpolitikken vil kunne ivaretas på en god måte gjennom bruk av planleggingsverktøy, utarbeidelse av forskrifter eller retningslinjer.

Opphevelse av delegasjonsbestemmelsen vil også legge til rette for mer fleksibilitet i valg av system for saksbehandling etter alkoholloven i den enkelte kommune. Forvaltning av serveringsloven og alkoholloven krever bare i de færreste kommuner så omfattende ressurser at det etableres en egen bevillingsadministrasjon i kommunen. Økt interkommunalt samarbeid også på dette området vil kunne bidra til såvel kompetanseutvikling som mer rasjonell utnyttelse av ressurser til saksbehandling, kontroll, tiltak i kriminalitetsbekjempelse osv. Individuelt tilpassede løsninger for saksbehandling, avgjørelsesmyndighet m.v. er en forutsetning for å få dette til.

Alkoholpolitisk handlingsplan

Vi har ingen merknader til oppfatningen om at et lovforankret krav om planlegging aktualiseres dersom delegasjonsbestemmelsene oppheves.

I høringsnotatet uttrykkes det som et mål å gi handlingsrom for lokale tilpasninger. I Drammen er det behov for å kunne vurdere kommunens alkoholpolitiske føringer i sammenheng med forebyggingsstrategier m.v. innenfor rusmiddelfeltet som helhet. Også generelt sosialfaglig hensyn, kommunens virksomhet for utvikling av gode oppvekst- og ungdomsmiljø m.v. vil være naturlig å trekke inn i planarbeidet. Vi tror derfor det kan være hensiktsmessig at det gis rom for lokal valgfrihet mht hvor vidt planen skal favne.

Vandel

Til gjeldende vandelsbestemmelser i serveringsloven og alkoholloven er det i forarbeidene gitt ulike føringer for håndheving av bestemmelsene. Dette vanskeliggjør en konsekvent håndtering av bevillingsspørsmål. Det er vanskelig å få forklart næringen at, til tross for at de to lovene inneholder vandelsbestemmelser som i form og ordlyd ligner hverandre, så kan det hende man får serveringsbevilling, mens en strengere håndheving av vandelskravet i alkoholloven medfører at skjenkebevilling nektes. Det bør derfor skje en harmonisering av vandelskravene i alkoholloven og serveringsloven, hva gjelder såvel innhold og personkrets, som krav til tema og bevisførsel.

Vi er enige i forslaget om at personkretsen utvides, slik at den omfatter personer som forutsettes å ha faktisk innflytelse over virksomheten. Dermed vil man trolig i noen grad kunne forhindre at personer som ikke tilfredsstiller vandelskravet, kan omgå reglene og fortsatt beholde full kontroll, ved at deres eierandeler overføres til ektefeller er nærstående slektninger. Det bør tas inn i alkohollovens

vandelsbestemmelser en formulering tilsvarende den i serveringsloven § 7 om konsolidering av eierandeler, som fastsetter at i vurderingen av om en person direkte eller indirekte kontrollerer mer enn en tredel av eierandelene eller stemmene i foretak som driver serveringsvirksomhet, regnes vedkommendes eierandeler eller stemmer sammen med eierandelen eller stemmer som tilhører ektefelle/samboer eller slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje samt søsken.

For øvrig vil det være en fordel at vandelsbestemmelsene gir rom for en viss skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilke personer som forutsettes å ha "vesentlig innflytelse" på virksomheten, og som derfor bør omfattes av vandelskravet.

Kommunisering av gjeldende bestemmelser til næringen er viktig. Derfor tror vi det kan være hensiktsmessig at det skjer en konkretisering, i form av en ikke uttømmende oppstilling av hvilke personer vandelskravet normalt vil omfatte.

En annen sak er at personer med vesentlig innflytelse på virksomheten i en del tilfeller har behov for å "skjule seg", og derfor ikke vil figurere i materialet kommunen innhenter som grunnlag for søknadsbehandling. Selv om de foreslåtte justeringer mht personkrets og vurderingstema trolig gir et godt grunnlag for å hindre useriøse aktører, bør man ikke ha overdreven tiltro til at det alltid lar seg gjøre å finne ut av og sannsynliggjøre hvilke personer som har reell innflytelse over en virksomhet, med mindre det stilles ressurser til disposisjon både for kommunene, skattemyndigheter og politiet, slik at undersøkelser og "etterforskning" kan foregå i en helt annen størrelsesorden enn nå.

Vi støtter også forslaget om å beholde bestemmelsen i alkoholloven § 1-7a første ledd annet punktum som hjemler vurdering av egnethet i forhold til å ha bevilling. Vi har erfart at det av og til avdekkes forhold, blant annet gjennom politiets vurdering, som bør tillegges vekt i vurderingen av om bevilling skal gis, men som ikke omfattes av bestemmelsene i § 1-7b. Som eksempel kan nevnes at bestemmelsen om egnethet i Drammen har vært brukt som grunnlag for å nekte bevilling til personer som er domfelt for voldsutøvelse, knyttet til rusmiddelbruk og/eller drift av bevertningssted.

Dokumentasjonskrav

Vi støtter forslaget om å hjemle søkers plikt til å fremlegge finansieringsplan og budsjetter, ikke minst fordi dette styrker legitimiteten av å legge vekt på fremleggelse av og innholdet i denne dokumentasjonen ved søknadsbehandling.

Imidlertid bør man ha et realistisk forhold til i hvilken grad økt mulighet for å kreve kommunalt innsyn i finansieringsgrunnlag for etablering, vil komme useriøs virksomhet til livs. Det er ikke uvanlig at det finansielle grunnlaget for serverings-/skjenkevirksomhet bygger på "kontantprinsippet" og er ganske "løst og omtrentlig" fundert. Dermed vil det være vanskelig å skaffe innsikt i det økonomiske grunnlaget, og verdien av det framlagte materialet vil i en del tilfelle være liten.

Styrers legitimasjonsplikt

Vi støtter forslaget om å hjemle adgang til å stille krav om at styrer og stedfortreder legitimerer seg. Blant annet kan det være aktuelt å avkreve styrer eller stedfortreder legitimasjon ved kontrollbesøk, når

kontrollørene har mistanke om at personen, som kvitterer med styrers/stedfortreders navn ved kontrollbesøket, har en annen identitet enn han oppgir gjennom sin signatur.

Kontroll

Vi registrerer med tilfredshet at det legges opp til at kommunal kontroll med akoholbevillingsutøvelse, i større grad enn før, skal kunne organiseres ut fra den enkelte kommunes ønske, hva gjelder såvel organisering av virksomheten som kontrollfrekvens. Jf det som tidligere er nevnt om fleksible løsninger, såsom interkommunal organisering av saksbehandling, kontroll osv.

Vi tror innføring av krav om internt kontrollsystem kan bidra til bedre oppfyllelse av bevillingshavers og styrers plikter etter alkoholloven. Det vil også kunne lette kommunens kontroll- og tilsynsarbeid. Vi gir derfor også dette forslaget vår tilslutning.

Til forslagene som omhandler kommunens kontrollansvar overfor Vinmonopolets salgssteder, har vi ingen merknader.

Overgangsperiodens lengde ved overdragelse av virksomhet

Til den foreslåtte utvidelsen av overgangsperioden har vi ingen merknad. Se våre kommentarer senere i høringssvaret om definisjon av begrepet "overdragelse av virksomhet".

"Åpenbart beruset"

Forslaget støttes, idet det innebærer en nødvendig justering opp mot realitetene hva gjelder rusmiddel-påvirkning.

Sanksjonsmuligheter – adgang til å stille nye vilkår til allerede gitt bevilling

I en situasjon hvor skjenkebevillingen misligholdes og hvor vilkårene for inndragning vurderes å være oppfylt, kan det argumenteres for at man også bør kunne vedta et mindre "onde", dvs. nye, tyngende vilkår som fastsettes i den hensikt å oppnå bedre lovoppfyllelse. Som eksempel kan nevnes situasjoner hvor det over et visst tidsrom avdekkes flere enkeltstående tilfeller av overskjenking og generelt dårlig skikk og orden i et skjenkested. I slike tilfelle ønsker bevillingsmyndigheten først og fremst å oppnå at bevillingshaver bedrer rutiner for briefing av personale, øker vakthold e.l. Selv om bevillingen kan inndras for kortere tidsrom i slike tilfelle, vil kanskje et vilkår om kurs for ansatte, økt vaktstyrke e.l. være et bedre egnet virkemiddel, som et "første reaksjonstrinn". Inndragning kan da utgjøre "annet reaksjonstrinn", dersom det første tiltaket ikke hadde ønsket effekt.

Bevillingsgebyr

Effekten av kriminalitetsbekjempelse i næringen er til en viss grad proporsjonal med ressursene bevillingsmyndighetens, skattemyndighetenes og politiet finner å kunne sette inn for å håndheve

vandelsbestemmelsene og på generell kontroll av næringen. Dersom mer innsats skal kunne settes inn i dette arbeidet, krever det for Drammen kommunes – og sikkert for de fleste offentlige etaters vedkommende – at det tilføres midler, for eksempel gjennom økte gebyrer, eventuelt gjennom adgang til å kunne gebyrbelegge saksbehandling.

Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m.

Et bevillingssystem basert på alkoholvolum

Som følge blant annet av innføring av nye vin- og brennevinsbaserte produkter er gjeldende bestemmelser om definisjon av alkoholholdig drikk, og om hvilke vilkår som gjelder for de ulike kategorier, vanskelig tilgjengelig. Forslaget om å bygge regelverket opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold, vil trolig gi det mest oversiktlige systemet og støttes derfor.

Vi støtter også forslaget om inndeling i tre kategorier, etter tidligere innarbeidede grenser, slik at en bevilling kan gjelde

- alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent, eller
- alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent, eller
- all alkoholholdig drikk.

Likeledes støtter vi endringsforslaget som gjelder tidsrammer for brennevinsskjenking. Som påpekt har begrepene "øl", "vin" og "brennevin" i stor grad mistet sin rettslige betydning. De bør dermed fjernes fra lovteksten, med mindre særlige hensyn tilsier noe annet.

Aldersgrenser

Behovet er stort for regler som er enklest mulig å håndheve for såvel restaurant- og dagligvarebransjen som for bevillingsmyndigheten. Vi støtter departementets forslag om innføring av 18 års aldersgrense for skjenking og salg av drikk med alkoholinnhold lavere enn 22 volumprosent, og 20 års aldersgrense for drikk som inneholder 22 volumprosent eller mer, ettersom dette alternativet vil være det enkleste å håndheve. Ordningen vil medføre at det praktiseres ulike aldersgrenser for ferdigblandede drinker og drinker som blandes på skjenkestedet. Dette representerer etter vår mening en mindre ulempe enn om man, for å unngå denne "forskjellsbehandlingen" skulle valgt mer kompliserte aldersbestemmelser.

Reklameforbudet

Vi støtter forslaget om en utdyping i forskrift, av i hvilken grad blant annet bruk av logo rammes av forbudet, med henvisning til Høyesterettsdommen i saken mellom Aass/Hansa Borg vs staten.

Som en generell kommentar vil vi hevde at effekten av kommunenes håndhevelse av reklameforbudet, i stor grad er avhengig av at det reageres fra statlige hold overfor de store alkoholprodusentenes produksjon og spredning til bevillingshavere av reklameartikler som rammes av forbudet.

Drammen kommune

Engene 1, 3008 Drammen
Tlf. servicetorg 03008 Faks 32806200
www.drammen.kommune.no
Org. nr. 939 214 895

De øvrige forslagene

Vi har ikke særskilte merknader til de øvrige forslagene som fremsettes i høringsnotatet.

Andre bemerkninger

Vi tillater oss å ta opp følgende emner som ikke er omtalt i høringsnotatet, og hvor vi mener en justering er hensiktsmessig:

Overdragelse av virksomhet

Bestemmelsen i § 1-10 er problematisk å håndheve, først og fremst fordi det ikke er gitt en definisjon på begrepet "overdragelse av virksomhet". Bestemmelsen er vel kjent i bransjen, men en vanlig oppfatning er at en hvilken som helst inntreden av en ny driftsansvarlig aktør i en restaurantbedrift utløser rett etter § 1-10 til å skjenke på tidligere bevilling i inntil tre måneder. Videre forekommer det ofte at bevillingsmyndigheten informeres om skifte av driftsansvarlig først mot slutten av tremånedersperioden, hvorefter bevillingsmyndigheten settes under press for å gjennomføre rask søknadsbehandling.

Vi foreslår at det i lov eller forskrift foretas en avgrensning av begrepet "overdragelse av virksomhet" i alkohollovens forstand, for eksempel ved at det i lov eller forskrift stilles krav om kontraktmessig kontakt mellom tidligere og ny driver, og krav om at kontrakten som et minimum beskriver hva som overdras, overdragelsestidspunkt og hvilken sum som erlegges.

Det bør også i lovteksten angis en forholdsvis kort tidsfrist etter overdragelsestidspunktet for når ny søknad med overdragesdokumentasjon skal være bevillingsmyndigheten i hende, for eksempel 14 dager. Dersom fristen ikke overholdes, bortfaller retten til å skjenke på tidligere bevilling.

Inndragning

Såvel omsetning som bruk og besittelse av ulovlige rusmidler bør ikke forekomme i et skjenkelokale. For det første fordi inntak av andre rusmidler enn de som skjenkes på stedet, vanskeliggjør bevillingshavers kontroll med rusutviklingen. For det annet fordi det bør være rusmiddelpolitisk ønskelig å redusere antall offentlige arenaer hvor ulovlig omsetning/bruk foregår. For det tredje fordi det bør kunne stilles krav til en person som innehar skjenkebevilling at han ikke godtar at ulovlig aktivitet som innbefatter rusmidler foregår i lokalet som er godkjent for skjenking.

Av opplysninger fra politiet framgår det at det ofte er vanskelig å påvise *omsetning* av narkotiske stoffer i et skjenkested. *Bruk og besittelse* av slike stoffer avdekkes og dokumenteres langt enklere.

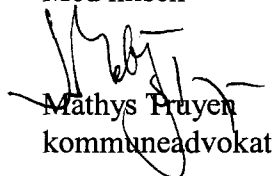
Vi tillater oss derfor å foreslå at alkoholloven § 1-8 også bør inneholde adgang til å vurdere inndragning dersom det avdekkes gjentatte tilfeller av bruk og besittelse av narkotiske stoffer i et skjenkested.

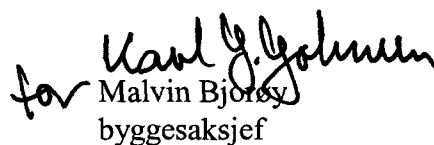
Drammen kommune

Engene 1, 3008 Drammen
Tlf. servicetorg 03008 Faks 32806200
www.drammen.kommune.no
Org. nr. 939 214 895

Vi ser frem til å kunne forvalte et enklere regelverk, som kan fremstå som konsekvent og forståelig for bransjen, og som kan føre til bedre måloppnåelse og enklere saksbehandling.

Med hilsen


Mathys Pruyen
kommuneadvokat


for Malvin Bjørøy
byggesaksjef

Vedlegg: Høringssvar om forslag til endringer i serveringsloven

Kopi: Søndre Buskerud politidistrikt, pb 1087, 3001 Drammen
Nærings- og handelsdepartementet, pb 8014 Dep., 0030 Oslo
Mattilsynet, Landfalløya 26, 3023 Drammen
Buskerud skattefogdkontor, pb 144 Bragernes, 3001 Drammen
Buskerud fylkesskattekontor, pb 1149, 3001 Drammen
Kemneren, her

Drammen kommune

Engene 1, 3008 Drammen
Tlf. servicetorg 03008 Faks 32806200
www.drammen.kommune.no
Org. nr. 939 214 895